香港申訴專員公署

Office of The Ombudsman, Hong Kong



主動調查報告
Direct Investigation Report

船隻涉嫌違規經營街渡服務的問題
Problem of Alleged Illegal Operation of Kaito Ferry Service

報告完成日期：2022 年 8 月 30 日

Completion Date: 30 August 2022

報告公布日期：2022 年 9 月 1 日

Announcement Date: 1 September 2022

調查報告中文版，並附有中、英文摘要。
報告亦載於本署網頁 www.ombudsman.hk。
報告的英文版稍後亦會上載。

This report is published in Chinese and supplemented by an Executive Summary in Chinese and English.
This report is also available on our website at www.ombudsman.hk.
English version of the report will be uploaded soon.

目錄

報告摘要

章節		段落
1	引言	
	背景	1.1 - 1.3
	調查範圍	1.4
	調查過程	1.5 - 1.6
2	街渡服務的概況	
	街渡服務的定義	2.1
	街渡服務的類別	2.2
	街渡渡輪服務牌照	2.3 - 2.6
	街渡服務的營運模式	2.7 - 2.9
	現時獲批予街渡渡輪服務牌照的本地船隻類別	2.10 - 2.15
3	當局對街渡服務的規管制度	
	海事處	3.1 - 3.16
	運輸署	3.17 - 3.22
4	船隻違規提供街渡服務的情況	
	違規街渡服務	4.1
	本署的實地視察	4.2 - 4.24
5	針對船隻違規提供街渡服務的執管工作	
	海事處	5.1 - 5.6
	運輸署	5.7 - 5.13
	警務處	5.14 - 5.15
	本署隨行觀察部門的執管工作	5.16 - 5.39

6	*本署的評論及建議*	*6.1 - 6.2*
	(一)海事處的巡查未能有效打擊本地船隻非法載客活動	*6.3 - 6.8*
	(二)海事處沒有清楚說明第 IV 類別船隻只可「由船東/承租人純為遊樂用途」的意思	*6.9 - 6.11*
	(三)運輸署缺乏有效措施協助市民辨識無牌或違規街渡服務	*6.12 - 6.15*
	(四)忽視無牌街渡服務的問題	*6.16 - 6.21*
	(五)須加強宣傳教育以提高市民乘坐街渡船隻時的安全意識	*6.22 - 6.23*
	建議	*6.24*
	鳴謝	*6.25*

船隻涉嫌違規經營街渡服務的問題
主動調查報告摘要

引言

近年，前往離島或本地較遍遠地點遊覽成為市民的熱門消閒活動之一，而街渡是市民往返遍遠的沿岸旅遊地點的主要交通工具。街渡服務的營辦商須向運輸署申領街渡渡輪服務牌照。然而，不時有傳媒報道有關無牌街渡的問題，而本署的實地視察亦發現本地船隻違規經營街渡服務的情況普遍。

2. 海事處負責規管本地船隻的牌照事宜及海上航行安全；而運輸署則負責根據相關法例規管領牌街渡渡輪服務。隨著市民對街渡服務的需求越趨殷切，當局實應加強監管街渡這類型海上客運服務，打擊違規的街渡載客活動，以保障公眾安全。

3. 本署審視當局對船隻違規經營街渡服務的執管工作後，有以下評論及建議。

本署調查所得

（一）海事處的巡查未能有效打擊本地船隻非法載客活動

<u>特別巡查行動次數偏低</u>

4. 在 2017 年至 2020 年期間，海事處針對本地船隻非法載客活動而進行的特別巡查次數為平均每年 45.5 次，即全港合共平均每星期不足一次，主要集中於週末，該處同期的「放蛇」搜證行動[註]更是平均每年不足一次。本署認為，海事處過往針對本地船隻非法載客活動而進行的巡查行動次數偏低。

5. 本署樂見海事處在 2021 年下半年明顯增加了打擊非法載客活動的巡查及「放蛇」行動的次數。本署認為，面對近年本地船隻違規經營街渡服務的情況越見猖獗，海事處有需要繼續提升相

[註] 指海事處派員喬裝乘客乘坐提供點對點載客服務的本地船隻取證之行動。

關特別巡查及「放蛇」搜證行動的頻次（尤其在涉及較多街渡航線或熱門遊覽地點的水域及碼頭），作為加強監管並打擊違規載客活動的措施之一，除發揮實際的執管成效外，也可向市民傳達該處會積極遏止本地船隻非法載客活動的訊息。

<u>應改善截查船隻時的查證工作</u>

6. 本署調查發現，海事處人員截查船隻時，即使發現被截查的船隻懷疑有不符合海事法例要求之情況，而船上人士只是作了簡單的解釋，處方人員並無作後續跟進或查問以引證其提供的辯解是否屬實。為加強巡查成效，海事處人員應切實執行法例列明及該處自己訂定的牌照要求，改善查證工作，以遏止非法載客活動。

7. 本署明白，截查人員在發現有懷疑違規情況後應否接納相關人士所作的解釋，很視乎當時船上的實際情況及截查人員本身的判斷。本署認為，海事處應歸納整理以往巡查、「放蛇」及檢控行動所得的相關經驗，就街渡服務較常出現的非法載客情況制訂截查船隻的指引，供其巡查人員參考及依從，並提醒業界和市民遵從相關的安全標準要求。

（二）海事處沒有清楚說明第 IV 類別船隻只可「由船東／承租人純為遊樂用途」的意思

8. 海事處明確表示，第 IV 類別船隻不得用於提供街渡載客服務。但綜合傳媒報道及本署實地視察所得，現時違規以第 IV 類別開敞式遊樂船提供街渡載客服務的情況普遍；海事處 2021 年下半年的「放蛇」行動結果也反映了這情況，不免令人擔憂其中是否有安全隱患。

9. 根據海事法例，第 IV 類別船隻只可由船東或承租人純為遊樂用途而使用。但本署留意到，有違規以第 IV 類別遊樂船提供街渡服務的人士懷疑以觀光旅遊團作為幌子以掩飾其航程實為提供點對點、按人頭收費的載客服務。然而，在兩宗本署人員從旁觀察的截查個案中，相關遊樂船船長分別稱航程的目的為「觀光」及「觀石」，但海事處人員皆未有質疑相關船隻是否有違反由船東或承租人「純為遊樂用途而使用」的規限。此外，雖然法例訂明第 IV 類別船隻原則上應只是運載船東或承租人的親友作遊樂用途，但若承租人所運載的是顧客（而非其公司的成員或僱員及他們的親

友），並且涉及報酬，這是否符合相關法例規限其實並不清晰。現時市民未必清楚了解何謂第IV類別船隻可以進行的遊樂用途的活動，或導致他們難以確實得到船隻的第三者風險保險的保障。

10. 現時法例並無就第IV類別船隻的純為「私人遊樂用途」作定義。本署認為，海事處實有責任清楚說明法例所指的由船東或承租人「純為遊樂用途而使用」這規限應如何理解和遵行，包括向第IV類別船隻的船東、代理人及船長提供具體例子以說明法例下容許或不容許的載客安排。此舉不單有助船東、代理人及船長們依法行事，亦可為海事處前線人員提供進一步的指引，提升其執管成效。

（三）運輸署缺乏有效措施協助市民辨識無牌或違規街渡服務

11. 香港法例並無為「街渡」或「街渡服務」作釋義。針對現時確實存在的違規街渡服務問題，運輸署應清晰、具體地向公眾說明，以甚麼模式營運的海上客運服務應視作街渡服務，並且需要向該署申領街渡渡輪服務牌照；以及哪些情況下屬違規街渡服務或非法船隻載客服務。除了讓相關本地船隻的船東及擬經營船隻載客服務的人士了解法例及當局的相關規定，避免違法載運乘客外，更重要的是協助市民辨識違規街渡或違規船隻載客服務，呼籲他們不要選乘違規服務，以策安全。

12. 此外，以往運輸署除要求領牌街渡營辦商在船上顯眼處張貼渡輪服務資料外，並未有要求持牌人在船體的當眼處加裝任何標記，市民難以從船隻的外觀識別某船隻是否街渡渡輪服務牌照指明的船隻。在本署展開是項主動調查後，運輸署已開始在其網頁提供相關牌照下獲准使用的船隻之編號；並要求所有領牌街渡的營辦商須在相關指定船隻的當眼處展示指定式樣且面積較大的標記。本署相信，若配合當局足夠的宣傳，船隻編號資料及該標記能讓市民便捷地辨別出獲政府認可的街渡船隻。

（四）忽視無牌街渡服務的問題

13. 運輸署即使會安排承辦商在領牌街渡航線的停靠點視察，但監察的對象並不包括街渡渡輪服務牌照以外的船隻，故該署不可能從現時的監察安排了解到船隻無牌經營街渡的情況及問題的嚴重程度。

14. 本署認為，運輸署既負責審批街渡渡輪服務牌照申請和監察持牌營辦商的服務，有需要主動了解在不同地點或就不同航線，船隻有否及如何提供無牌街渡服務的情況。若某地點或航線無牌街渡的問題嚴重，反映市民對相關運輸服務的需求大，而現時獲政府認可的服務不足以應付。運輸署在審批相關牌照申請時可藉其監察結果評估擬提供的街渡航線的供求情況。倘若該署發現有持牌營辦商違規以非指定船隻經營街渡航線，運輸署理應檢視持牌人有否維持適當而有效率的渡輪服務，從而決定應否撤銷所涉牌照或接納所涉牌照的續期申請，以保障公眾安全。

15. 此外，香港警務處(「警務處」)指其職責主要是維持海上治安及堵截海上的犯罪行為和活動，日常針對違規經營街渡的執管行動是由海事處主導進行；但海事處在監察本地船隻載客活動時，船隻是否已獲發街渡渡輪服務牌照卻非該處重點及必須查證事項。換句話說，現時實際上並沒有部門專責監察無牌街渡服務的問題。

16. 運輸署作為領牌渡輪服務(包括街渡服務)的發牌機關，理應監察無牌街渡服務的狀況，在發現懷疑違規經營街渡的情況時盡快將個案轉介警方跟進，不讓違規情況持續。另一方面，鑑於無牌街渡服務往往涉及其他違規情況，對乘客構成安全隱患，因此，海事處在執行日常的巡查任務時，應多加留意相關船隻是否涉及無牌經營街渡服務，並盡快將違規個案轉介運輸署及警務處跟進。

(五) 須加強宣傳教育以提高市民乘坐街渡船隻時的安全意識

17. 市民選擇街渡服務普遍只考慮價錢、航線及時間因素，未必會留意有關街渡渡輪服務航線須經運輸署批准及符合海事處對船隻運作和載客活動所設的條件和限制，忽略了航程安全的考慮。就此，運輸署及海事處須加強宣傳本地船隻提供街渡服務的資訊；同時，海事處亦須提高公眾乘搭街渡時的安全意識，包括留意哪些類別船隻方可提供街渡服務及船上救生衣的存放位置和使用方法等。

建議

18. 基於以上所述，申訴專員向海事處及運輸署提出了十項改善建議：

提升打擊船隻違規載客活動的成效

(1) **海事處**更頻密地進行針對船隻違規載客活動的巡查及「放蛇」行動（尤其在涉及較多街渡航線或熱門遊覽地點的水域及碼頭）;

(2) **海事處**針對較常出現的船隻非法載客情況為前線巡查人員制訂截查船隻的指引；

(3) **海事處**在日常巡查中，多加留意相關船隻是否涉嫌無牌經營街渡服務，並盡快將有關個案轉介運輸署及警務處跟進；

(4) 對於船隻載客時船上救生設備不符合法例或相關安全標準的個案，**海事處**應加強執法並制定清晰指引，提醒業界及市民遵從相關要求；

加強資訊發放，協助公眾辨識違規船隻載客活動

(5) **海事處**向公眾清楚說明《證明書及牌照規例》第 6 條所指的由船東或承租人「純為遊樂用途而使用」的規限應如何理解和遵行，並提供具體例子以說明法例下容許或不容許的載客安排；

(6) **運輸署**向公眾提供資訊說明涵蓋哪些元素的海上客運服務需視為街渡服務及向該署申領相關牌照；

(7) **運輸署**加強向公眾宣傳有關領牌街渡渡輪標記，以及獲批准服務領牌街渡航線須以指定船隻營運，協助市民便捷地辨別出獲政府認可的街渡船隻；

積極解決無牌街渡服務問題

(8) **運輸署**評估街渡服務的供求狀況，檢視違規街渡（包括以非牌照所指明的船隻行駛相關街渡航線）問題的情況，以及檢視領牌街渡航線的服務水平，以緩減街渡航線供不應求的問題；

(9) **運輸署**採取措施以監察違規街渡服務，確保涉嫌違反《渡輪服務條例》的個案盡快獲轉介至警務處作跟進；及

進一步保障船上乘客安全

(10) **海事處**加強宣傳工作以提高公眾乘搭出租遊樂船隻及街渡時的安全意識，包括留意哪些類別船隻可提供街渡服務及船上救生衣的存放位置和使用方法等。

申訴專員公署
2022 年 9 月

公署會不時在社交媒體上載個別投訴個案的調查報告，歡迎讚好或追蹤本署社交媒體專頁，以獲取最新資訊：

Facebook:
https://www.facebook.com/Ombudsman.HK

Instagram:
https://www.instagram.com/ombudsman_hk/

Executive Summary
Direct Investigation Report

Problem of Alleged Illegal Operation of Kaito Ferry Service

Introduction

In recent years, excursions to the outlying islands and remote local spots have become popular pastimes of the public, and kaito is the major mode of marine transport for passengers commuting to and from remote coastal destinations. Kaito service operators are required to obtain kaito ferry service licences from the Transport Department ("TD"). Nevertheless, the media has reported on the problem of unlicensed kaito from time to time. Our site visits also revealed prevalence of illegal kaito service operated by local vessels.

2. The Marine Department ("MD") is responsible for the licensing of local vessels and ensuring marine safety, while TD is empowered by relevant legislation to regulate licensed kaito ferry services. Given the thriving demand for kaito service, it is incumbent upon the authorities to step up monitoring this form of marine transport and curbing illegal carriage of passengers, so as to ensure public safety.

3. After examining the authorities' enforcement against illegal operation of kaito service, this Office has the following observations and recommendations.

Our Findings

(I) MD's Patrols Ineffective to Deter Illegal Carriage of Passengers by Local Vessels

<u>Frequency of Special Patrols Relatively Low</u>

4. Between 2017 and 2020, the average number of special patrols conducted by MD targeting illegal carriage of passengers by local vessels was 45.5 per year, or less than once per week across the territory. They were mostly conducted on weekends. MD's decoy operations to collect evidence[Note] during the same period were even more

---

[Note] Referring to operations in which MD officers posing as passengers to collect evidence on local vessels engaged in point-to-point transport service.

sporadic at less than once per year. We consider the frequency of MD's patrols against illegal carriage of passengers too low in the past.

5. We are pleased to note that MD significantly intensified its patrols and decoy operations against illegal carriage of passengers in the second half of 2021. With the prevalence of illegal kaito service in recent years, MD needs to further increase the frequency of special patrols and decoy operations (especially at the waterfronts and piers where more kaito routes or popular recreation spots are located), as part of its measures to combat illegal carriage of passengers. Not only will such action lead to better regulatory results, it can also clearly convey to the public MD's determination of enforcement against illegal carriage of passengers by local vessels.

<u>Inspections and Investigation Work of Vessels Need Improvement</u>

6. Our investigation revealed that in a case even when a vessel inspected was suspected of violating marine legislation and the persons on the vessel only gave simple explanations, MD officers did not follow up or make further enquiries to verify their justifications. MD officers should improve the investigation process and stringently enforce the statutory provisions and MD's licensing requirements so as to enhance the effectiveness of patrols and deter illegal carriage of passengers.

7. Admittedly, upon detecting a suspected breach, whether a patrol officer should accept the justification given by the persons concerned depends on the actual circumstances on board and the officer's own judgement. We suggest MD to consolidate its experience of patrols, decoy operations and prosecutions, and draw up guidelines on inspection of vessels for detecting common irregularities found in the carriage of passengers associated with kaito service for reference and compliance by patrol officers. It should also remind the operators and the public to adhere to the relevant safety standards.

(II) MD Failing to Clarify Meaning of Using Class IV Vessel Exclusively "for Pleasure Purposes by Owner/Charterer"

8. MD asserted that Class IV vessels are not allowed to be used for the provision of kaito ferry service. Nevertheless, based on media reports and the observation of our site visits, Class IV open cruisers are often used for unauthorised kaito service. The situation was also confirmed by the outcomes of MD's decoy operations in the second half of 2021. The potential risks to public safety are of concern.

9. Pursuant to marine legislation, a Class IV vessel shall only be used by the owner or the person to whom it is let exclusively for pleasure purposes. However, we note that some operators used Class IV pleasure vessels for unauthorised kaito service. They used the pretext of operating sightseeing tours as a cover when in fact they had been providing point-to-point passenger service and charging a fare per head. In the two inspection cases observed during our site visits, the coxswains of the pleasure vessels claimed the purpose of their journey to be "sightseeing" and "rock viewing" respectively. In both cases, MD officers did not query whether there was any breach of the provision of using a vessel "exclusively for pleasure purposes" by the owner or charterer. Meanwhile, the law stipulates that a Class IV vessel should only be used to carry the owner or charterer of the vessel and their relatives and friends for pleasure purposes. If a charterer carries his/her customers (who are not the company's members/employees or their relatives and friends) for reward, it is unclear whether such activities comply with the statutory provision. The general public may not be entirely sure on the meaning of pleasure purposes as permitted for Class IV vessels. There is also ambiguity regarding whether such passengers are covered by the third party risks insurance of the vessels.

10. At present, the meaning of using Class IV vessels exclusively "for private pleasure purposes" is not defined by the laws. We consider that MD have the responsibility to explain clearly how to comprehend and comply with the statutory provision of "using exclusively for pleasure purposes" by owner or charterer. In particular, MD should provide owners, agents and coxswains of Class IV vessels with examples to illustrate the carriage of passengers permitted or not permitted under the legislation. This will not only facilitate the compliance by owners, agents and coxswains, but also provide frontline MD officers with further guidelines for more effective enforcement.

(III) TD Lacking Effective Measures to Assist the Public to Identify Unlicensed or Illegal Kaito Service

11. There is no definition of "kaito" or "kaito service" under the legislation. To tackle the existing problem of illegal kaito service, TD should provide the public with clear and explicit information about which modes of marine transport service are regarded as kaito service requiring a TD licence, and in what circumstances kaito service or passenger service is regarded as illegal. The information will help local vessel owners and prospective marine transport operators better understand the laws and the

authorities' requirements, so as to avoid illegal carriage of passengers. More importantly, it will assist the public to distinguish between legal and illegal kaito or passenger service and urge them not to opt for illegal service for their own safety.

12. In the past, TD only required kaito service licensees to display the service details conspicuously on the vessels, but did not require them to affix any prominent label on the hulls of vessels. As such, the public could hardly recognise from the exterior look whether a vessel was the one specified on the kaito service licence. Following the launch of this direct investigation, TD has listed on its website the vessel licence numbers of vessels approved under respective licenses. Meanwhile, all kaito service licensees are required to display a label relatively large in size in the format prescribed by TD on the specified vessels conspicuously. We believe that with adequate publicity, the vessel licence number and the designated label will facilitate the public's easy identification of kaito ferries approved by the Government.

(IV) Overlooking Problem of Unlicensed Kaito Service

13. While TD's contractors would conduct surveys at the berthing points of licensed kaito routes, vessels without a kaito service licence are not under their surveillance. Based on the existing surveillance, TD can hardly come to grips with the operation of unlicensed kaito service and the severity of the problem.

14. We are of the view that TD, which is responsible for granting kaito service licences and monitoring the service of licensed operators, should take the initiative to understand whether there are vessels providing unlicensed kaito service at various locations or routes and how such service is operated. If there is a serious problem of unlicensed kaito service at certain locations or routes, it indicates a high demand for public transport and that the levels of existing service approved by the Government are insufficient. When processing applications for kaito ferry service licence, TD can assess the supply and demand of the proposed kaito routes based on its survey results. If a licensed operator is found to have illegally used unspecified vessels to provide the relevant kaito service, TD should consider whether the licensee has in fact maintained a proper and efficient ferry service. Accordingly, TD should decide whether to revoke or renew the licence to ensure public safety.

15. Besides, the Hong Kong Police Force ("HKPF") stated that while its major duties are to maintain law and order and combat crimes at sea, the routine enforcement against illegal operation of kaito service is led by MD. Nevertheless, in monitoring the

carriage of passengers by local vessels, MD will not focus on whether the vessels are granted with any kaito ferry service licences. In other words, no department is currently dedicated to monitoring the issue of unlicensed kaito service.

16. TD, as the licensing authority of ferry service (including kaito service), should have monitored the situation of unlicensed kaito service. Upon detecting suspected illegal operation of kaito service, TD should make referrals promptly to HKPF to prevent the irregularities from persisting. On the other hand, unlicensed kaito service often involves other irregularities posing a potential threat to passenger safety. MD, when carrying out regular patrols, should keep watch for any vessels suspectedly engaging in unlicensed kaito service, and promptly refer those suspected cases to TD and HKPF for further action.

(V) Need to Step up Publicity and Education to Raise Public Awareness of Safety in Using Kaito Service

17. In choosing a kaito service, members of the public generally only consider the fares, route and timetable of the sevice. They may be unaware that kaito routes should obtain prior approval from TD as well as satisfy the conditions and restrictions on vessel operation and carriage of passengers prescribed by MD, and may overlook the safety of the journey. TD and MD, therefore, should step up publicity on kaito service provided by local vessels. Moreover, MD should raise public awareness of safety in using kaito service, drawing their attention to which classes of vessels are permitted to operate kaito service, the location of life jackets on board and the proper way to don a life jacket.

Recommendations

18. In view of the above, The Ombudsman has made ten recommendations for improvement to MD and TD:

For enhancing deterrence against illegal carriage of passengers

(1) **MD** to conduct more frequent patrols and decoy operations targeting illegal carriage of passengers (especially at the waterfronts and piers where more kaito routes or popular recreation spots are located);

(2) **MD** to draw up guidelines for frontline patrol officers on inspection of vessels for detecting the common irregularities found in carriage of passengers;

(3) when carrying out regular patrols, **MD** to keep watch for any vessels suspectedly engaging in unlicensed kaito service and promptly refer those cases to TD and HKPF for further action;

(4) **MD** to step up enforcement and draw up clear guidelines on tackling cases of breach of the statutory provisions for carriage of passengers and safety standards for life-saving appliances on board; and to remind the operators and the public to adhere to the requirements;

For strengthening dissemination of information to assist the public identification of illegal carriage of passengers on vessel

(5) **MD** to explain clearly to the public how to comprehend and comply with the requirement that a vessel is to be used "exclusively for pleasure purposes" by its owner or charterer as specified in section 6 of the Merchant Shipping (Local Vessels) (Certification and Licensing) Regulation, with specific examples to illustrate the carriage of passengers permitted or not permitted under the legislation;

(6) **TD** to provide public with information about the elements of marine transport that constitute kaito service requiring such a licence from TD;

(7) **TD** to step up publicity about the label of licensed kaito ferries and the operation of licensed kaito routes with specified vessels so as to assist the public's easy identification of kaito ferries approved by the Government;

For proactively addressing the problem of unlicensed kaito service

(8) **TD** to assess the supply and demand of kaito service, evaluate the problem of illegal kaito service (including operation of kaito routes with vessels not specified on the licences), and review the standard of the services of licensed kaito routes, so as to alleviate the situation of insufficient supply;

(9) **TD** to implement measures for monitoring illegal kaito service to ensure prompt referral of suspected violations of the Ferry Services Ordinance to HKPF for further action; and

For further protection of vessel passengers

(10) **MD** to step up publicity to raise awareness of passenger safety on chartered pleasure vessels and kaito ferries, including paying attention to which classes of vessels are permitted for kaito service, the location of life jackets on board and the proper way to don a life jacket.

Office of The Ombudsman
September 2022

1

引言

背景

1.1 近年，離島及郊外沿岸地點成為市民本地遊的熱門選擇，街渡等本地海上載客服務的需求亦隨之而增加。然而，不時有傳媒報道指本地船隻提供上述客運服務時違規情況普遍，包括無牌經營街渡服務（坊間一般稱該些未經當局批准而提供街渡服務的船隻為「白牌艇」)、超載、船上未配備足夠的救生設備、違反相關船隻的指定用途等。

1.2 現時，有關本地船隻牌照事宜及海上航行安全的規管，由海事處按《商船（本地船隻）條例》(第 548 章）及其附屬法例的規定來執行。至於領牌渡輪的客運服務（包括街渡)，則由運輸署根據《渡輪服務條例》(第 104 章）規管。此外，本署進行初步查訊時曾經派員於街渡航線泊岸的熱門地點實地調查，發現船隻涉嫌違規經營街渡服務的問題確實存在，對乘客帶來安全風險。

1.3 就上述，申訴專員關注海事處和運輸署就本地船隻違規經營街渡服務的規管制度及工作是否足夠及有效。有鑑於此，申訴專員於 2021 年 7 月 15 日根據香港法例第 397 章《申訴專員條例》第 7(1)(a)(ii)條向上述兩個部門展開主動調查。

調查範圍

1.4 這項主動調查的審研範圍包括：

- 本地船隻提供街渡服務的模式及實況；
- 當局規管街渡服務的制度；

- 海事處及運輸署對本地船隻違規提供街渡載客服務的執管工作和成效；

- 其他可予改善之處。

調查過程

1.5 公署於 2021 年 7 月 15 日向公眾公布展開此項主動調查，並邀請公眾人士就此課題提供意見。除了要求海事處及運輸署就課題提供資料外，本署亦有向香港警務處（「警務處」）了解當局打擊違規街渡服務的工作。另外，本署曾派員實地觀察海事處及運輸署就本地船隻提供街渡服務所進行的巡查或監察行動。

1.6 2022 年 7 月 14 日，公署將調查報告草擬本送交海事處、運輸署及警務處置評。經考慮及適當納入他們的意見後，公署於 2022 年 8 月 30 日完成這份報告。

2

街渡服務的概況

街渡服務的定義

2.1 香港的法例並沒有為街渡服務作釋義。運輸署表示，街渡主要為往返本港較偏遠及一般不能經由陸路到達的地點提供水路運輸服務，而街渡服務屬運輸署署長根據《渡輪服務條例》第 28 條所批予的其中一種領牌渡輪服務。根據《渡輪服務條例》第 2 條，渡輪服務是「指在香港水域內兩個或超過兩個地點之間，以收取個別船費作為報酬，而藉船隻(全靠槳力推進的船隻除外)提供的運載乘客、行李、貨品或車輛的水上運載服務，不論該等地點是否不時更改，亦不論該項服務是否按固定時間表運作」。《渡輪服務條例》並不適用遊覽服務、載貨服務[1]、運載僱員服務或獲准許的服務。

街渡服務的類別

2.2 街渡服務大致可分為兩類，第一類別屬旅遊或康樂性質，並非市民日常出行的主要運輸服務，大多數只於週末及假日提供服務，班次按需求而定，但亦有少數航線乘客需求較穩定並設有固定時間表[2]。第二類別的街渡服務則是為居民提供不可或缺的公共運輸服務，並以固定班次行走。截至 2022 年 7 月 15 日，全港共有 72 條獲運輸署發牌的街渡航線，當中有 62 條街渡航線屬第一類別，10 條屬第二類別。運輸署網頁提供了所有獲發牌街渡航線的資料。

---

1 指以駁船或貨船運載貨物的服務。

2 現時有分別往來香港仔及鴨脷洲、黃石碼頭及灣仔／赤徑、馬料水及荔枝窩、馬料水及吉澳／鴨洲、大水坑及馬料水／大美督，以及三門仔及大水坑／荔枝窩／吉澳／鴨洲共六條航線。

街渡渡輪服務牌照

2.3 營辦街渡服務的人士／公司須向運輸署申領街渡渡輪服務牌照，而街渡服務必須由有關船隻的登記船東提出牌照申請及營運。運輸署署長會根據《渡輪服務條例》第 28 條審理申請及批出牌照。除了要求申請人提供由海事處就相關船隻發出的「擁有權證明書」及運作牌照（下文**第 2.10 至 2.12 段**）外，運輸署亦會就相關申請徵詢海事處的意見，從海上安全角度了解相關船隻是否符合營運街渡渡輪服務牌照的要求。

2.4 當運輸署批出有關的街渡渡輪服務牌照後，持牌人必須按照運輸署署長批予的牌照條件及服務詳情表內列明的票價、時間表（如有）及船隻停靠點提供服務。有個別街渡航線的貨物收費以面議方式釐定，但乘客收費不設面議。此外，服務詳情表上會指明獲准營運該街渡航線的船隻編號，持牌人須以該／該些指定船隻經營相關街渡服務。

2.5 任何人未獲運輸署批出街渡渡輪服務牌照而經營街渡服務，或已獲該批出該牌照的營辦商以非牌照指定的船隻經營相關街渡服務，均屬未有領牌的服務，違反《渡輪服務條例》第 4 條。

2.6 另外，根據《渡輪服務條例》，如持牌人無合理的因由而沒有或相當可能沒有維持適當而有效率的渡輪服務，運輸署署長可撤銷其牌照。

街渡服務的營運模式

2.7 街渡服務每日接載的乘客量普遍較少，需求情況不穩定，並會受天氣及假日等因素影響。除了為居民提供不可或缺的公共運輸服務之街渡航線及六條乘客需求較穩定的旅遊／康樂性質的航線設有固定時間表外，運輸署署長容許主要為旅遊或康樂性質而提供街渡服務的營辦商有較大彈性，可視乎乘客需求而調整營運方式和服務詳情。

2.8 一般而言，擬使用街渡服務的乘客不需預約，他們在街渡航線的服務時間內前往相關航線的停靠點，直接向營辦商繳付

船費便可登船。然而，個別受歡迎或按乘客需求提供服務的街渡航線亦會接受預約服務。

2.9 根據《渡輪服務條例》第 2 條，渡輪服務（包括街渡服務）是以收取個別船費作為報酬（上文**第 2.1 段**），而該條例第 5(3) 條則說明，「任何付款如使人有權作為乘客而被渡輪運載的，均須視為個別船費，即使該項付款是除旅程外就其他事宜而作出的代價，和不論該項付款是由誰人作出或向誰人作出」。運輸署表示，街渡服務持牌人可以透過中介人代為收取船費及宣傳航線，但該署強調，中介人不得以其名義提供有關街渡服務，而根據街渡渡輪服務牌照的條款，有關牌照屬持牌人所有，未經運輸署署長事先書面批准，持牌人不得將牌照全部或部分指配予或轉讓他人。

現時獲批予街渡渡輪服務牌照的本地船隻類別

本地船隻牌照制度下的船隻分類

2.10 海事處主要根據《商船（本地船隻）條例》及其附屬法例規管和管制本港水域內的本地船隻，規管範疇包括船隻的航行安全、船隻運作牌照、操作人資格、船隻建造和安全設備、檢驗船隻事宜和保險要求等。本地船隻須按法例領有擁有權證明書及運作牌照。

2.11 海事處是根據船隻所申請的用途來釐定適合的船隻類別，並檢視船隻是否符合適用於該類別船隻的法例要求和安全標準（包括載客人數、船身結構、船上配員、安全設備等），以決定是否發出相關證明書和牌照。根據《商船（本地船隻）（證明書及牌照事宜）規例》（第 548D 章）（「《證明書及牌照規例》」），現行船隻牌照制度下，本地船隻分為下列四個類別：

- 第 I 類別 － 除第 IV 類別遊樂船隻外，任何准予載運超過 12 名乘客的船隻；

- 第 II 類別 － 主要用作運貨或從事海上工程的船隻，不得運載多於 12 名乘客。這類別船隻若用作運載乘客，通常是在避風塘內或遮蔽水域內提供載客服務的交通船和交通舢舨；

- 第 III 類別 ─ 捕漁船；

- 第 IV 類別 ─ 任何作遊樂用途的船隻，不論准予載運的乘客數目多少。

2.12 根據《證明書及牌照規例》，每艘領有擁有權證明書的本地船隻均會獲派獨特的擁有權證明書號碼，該號碼同時也用作該船隻的運作牌照號碼。船隻必須按照《證明書及牌照規例》的規定在船體兩邊最易被看見的位置髹上船隻的擁有權證明書編號。

2.13 海事處表示，第 I 類別及第 IV 類別船隻通常會用作載運乘客，但船隻類別主要視乎船東建造或改建船隻擬作的用途而定，跟船隻外觀並無絕對關係。**圖 1 至圖 5** 是第 I 類別及第 IV 類別船隻的一些例子。

圖 1：第 I 類別船隻─小輪



圖 2：第 I 類別船隻—原始船隻



圖 3：第 I 類別船隻—原始船隻



圖 4：第 IV 類別船隻—遊樂船



圖 5：第 IV 類別船隻—開敞式遊樂船



領牌街渡服務營辦商可使用的船隻類別

2.14 海事處表示，絕大部分用作提供「點對點」(即兩個地點之間)載客取酬服務的本地船隻(不論是提供專營／領牌渡輪服務(包括街渡服務)的)屬第 I 類別船隻。該處確認，獲運輸署發牌的街渡航線中(上文**第 2.2 段**)(包括設有固定班次及按需求而定的)，獲准用作提供相關街渡服務的船隻只有兩艘屬第 II 類別船隻(交通舢舨)，其餘皆屬第 I 類別船隻(船隻類型包括：小輪、原

始船隻及多用途船隻)。至於第 IV 類別船隻，只可作遊樂用途，不得用於渡輪服務，故不會獲批街渡渡輪服務牌照。

2.15 海事處指出，第 I 類別船隻在船隻結構設計、圖紙和穩性審批、輔航設備、乘客座位及保護、救生和消防設備、逃生通道及船上配員等要求上，一般較其他船隻類別的為嚴謹；船隻檢驗項目較多，檢驗週期也較為頻密。

3

當局對街渡服務的規管制度

海事處

3.1 香港法例沒有「街渡服務」或「白牌艇」(上文**第 1.1 段**)的定義，也沒有賦權海事處對提供「點對點」載客取酬服務的船隻(無論是否街渡服務)施加特定條件或限制。海事處把該些船隻視作進行載客活動的船隻，根據一系列規管本地船隻及船隻載客活動的海事法例條文進行執管，以確保船隻按其運作牌照的條件或限制運載乘客，並對船隻的救生設備及佈置、航行速度、保險要求等範疇進行規管。

3.2 以下是部分與本地船隻載客服務(包括街渡服務)相關，並由海事處負責規管的事項。

運載乘客的限制

3.3 《商船(本地船隻)條例》第 14 條規定，沒有領牌的本地船隻不得運載乘客；船隻已領牌而且其運作牌照條件明文允許，該船隻方可運載乘客。

3.4 就第 IV 類別的遊樂船隻而言，這類別船隻雖可運載乘客，但按照《證明書及牌照規例》第 6 條的規定，船隻只可由船東或承租人純為遊樂用途而使用，因此不得用於出租載客服務。若將第 IV 類別船隻用作經營街渡服務(例如向沒有預約、互不相識的零散乘客提供兩個地點之間的載客服務，並以按人頭方式收費)，則已不是純粹作遊樂用途，相關人士可能已違法。

3.5 自2021年8月1日開始，倘若第IV類別船隻的船東擬收取租金或報酬而將其船隻用於涉及載客服務的出租用途，該船東須根據《證明書及牌照規例》第6條，事先向海事處處長提出申請。處方如批准該第IV類別船隻出租以收取租金或報酬，會在該船隻的運作牌照上作出批註及在牌照條件訂明最高可運載乘客人數。船東或船隻承租人須確保該船純為遊樂用途而使用，而不涉及其他用途；雙方亦須按法例要求簽署書面租船協議或書面租購協議。《證明書及牌照規例》第6條並規定，相關的租船協議、船隻的檢查證明書或驗船證明書，以及船隻的第三者風險保險單的副本必須存放於船上，以供當局的獲授權人員查閱。

3.6 海事處指，海事法例並沒有就「私人遊樂用途」及「收取租金或報酬的載客服務用途」作出定義。一般而言，「私人遊樂用途」是指船東使用其船隻時不涉任何商業元素；而「以收取租金或報酬的載客服務用途」則指船東並非把船隻純作私人遊樂之用，而是通過書面租船協議或書面租購協議將船隻以載客作遊樂用途而出租並收取租金或報酬。

3.7 事實上，《證明書及牌照規例》第6(8)條訂明，就該規例第6條所指的第IV類別船隻只可由船東或承租人純為遊樂用途而使用（上文**第3.4段**），當中的「由船東／承租人純為遊樂用途而使用」是指該人使用該船隻運載其本人、其家庭成員、親屬、朋友及僱員以及其僱員的家庭成員、親屬和朋友，以作他們的遊樂用途；倘若使用船隻的是一會社／公司／合夥／組織，則運載的應只是該會社／公司／合夥／組織的成員及僱員，以及該等成員及僱員的家庭成員、親屬和朋友。

3.8 按上述推論，若遊樂船隻的船東向登船乘客提供兩個地點之間的載客服務並向每名乘客收取乘船費用，該船東可能因涉及使用遊樂船作非遊樂用途而觸犯海事法例（上文**第3.4段**）。

3.9 海事處表示，為了方便市民辨識本地遊樂船隻是否可作出租以收取租金或報酬，自2022年1月起，該處將已獲處長批註可作出租以收取租金或報酬的本地遊樂船隻名單上載至部門網頁，以供公眾參閱。市民亦可用手機掃瞄海事處印制的「本地遊樂船隻（第IV類別船隻）注意事項」小冊子上的二維碼，獲取該船隻名單。此外，該處已於一些熱門海上旅遊地區，張貼海報及橫額以展示二維碼，以便市民即時參閱名單以辨別獲海事處處長批註可作出租或取酬的本地遊樂船隻。

載客量

3.10 《商船(本地船隻)條例》第 14 條規定,任何已領牌的船隻所運載的乘客及船員數目,不得多於其運作牌照的條件所訂的。換句話說,船隻的牌照條件會訂明該船隻可載客人數的上限,船隻不得超載,否則便屬違法。此外,根據《證明書及牌照規例》第 5 條,第 II 類別船隻不得運載多於 12 名乘客。

救生設備裝置及佈置

3.11 《商船(本地船隻)(安全及檢驗)規例》(第 548G 章)第 32 條訂明,本地船隻須配備足夠數量且狀況合適的救生設備裝置(包括救生衣及救生圈等)。在這方面,常見用作街渡的第 I 類別原始船隻,跟可出租收取報酬的第 IV 類別船隻(上文**第 3.5 段**)須遵守相同條款,具體要求和數量則因應個別船隻的長度和載客量而有所不同。如本地船隻在沒有合理辯解的情況下違反這條文,有關船隻的船東、其代理人及船長均屬違法。

3.12 此外,海事處根據《商船(本地船隻)條例》分別就第 I 類別及第 IV 類別船隻的安全標準而發出的工作守則[3]均要求船上的救生衣須放置在易於取用的位置,並有清晰指示指出該些位置。第 IV 類別船隻的相關工作守則並建議在開敞式遊樂船或易生同類墮海事故易生的船隻上,船員、乘客及其他人士時刻穿上救生衣。

航速限制

3.13 根據《商船(本地船隻)(一般)規例》(第 548F 章)第 9 條,本地船隻在香港水域航行時,航速不得超過該條例訂明的最高航速,否則便屬違法。

第三者風險保險

3.14 《商船(本地船隻)條例》第 23C 條及第 23D 條規定,本地船隻的船東、租用人及船長須確保船隻在香港水域使用時有

[3] 分別是《工作守則—第 I 類別船隻安全標準》及《工作守則—第 IV 類別船隻安全標準》。

為第三者風險投保（涉及因在香港水域內使用相關本地船隻而導致或引起任何人死亡或身體受傷而招致的法律責任)，並須達至指明的最低法律責任保額。

3.15 根據《商船(本地船隻)(投保額)公告》(第 548K 章)，以下三類船隻所持有的第三者風險保險單之最低保額為 500 萬元：

- 第 I 類別的原始船隻；
- 運作牌照條件訂明可運載 12 名或少於 12 名乘客的本地船隻；以及
- 並非作出租以收取租金或報酬的第 IV 類別船隻。

3.16 至於上段所述以外的其他類別或類型本地船隻，倘若其運作牌照條件訂明可運載多於 12 名乘客，相關船隻的第三者風險保險單之最低保額則為 1,000 萬元。

運輸署

3.17 運輸署根據《渡輪服務條例》規管本地渡輪服務（包括街渡服務)，按該條例的規定審批街渡渡輪服務牌照的申請及簽發相關牌照予街渡航線營辦商；該署並透過牌照條件監察領牌街渡服務的水平，以確保營辦商提供適當而有效率的街渡服務(上文**第 2.3 至 2.6 段**)。

3.18 不論申請人擬提供固定班次或按需求而定的街渡服務，運輸署均會考慮一籃子因素以評估營辦商所提議的街渡服務是否合適，包括所提議的服務是否配合乘客需求、服務性質(屬旅遊或康樂性質，還是便利市民出行)、是否有其他可替代的公共交通工具／運輸服務、有否合適的停靠點或登船／登岸設施等。

3.19 運輸署批出牌照前，會就船隻牌照批予和牌照條件等船隻安全事宜諮詢海事處，海事處會審核申請船隻用作提供街渡載客服務是否符合相關海事法例的要求及領有船隻運作牌照及相關證明書。同時，運輸署亦會就船隻停靠點的安排徵詢土木工程拓展署的意見。另一方面，運輸署會透過當區民政事務處諮詢地區意

見，並會向可能受影響的公共運輸服務營辦商及／或其他相關持分者進行諮詢。根據《渡輪服務條例》的規定，街渡渡輪服務牌照的年期不得超過五年，牌照可予續期，但無論如何同一牌照獲批予的期間總計不得超過 10 年。

3.20 為了讓市民查閱街渡航線詳情，運輸署於部門網頁上載了固定班次和按需求而定的領牌街渡服務的相關資料。以往，運輸署網頁就固定班次街渡航線所提供的資料包括營辦商名稱、聯絡電話、船隻停靠點、收費及時間表等；至於就按需求而定的街渡航線，則提供營辦商或聯絡人的名稱及電話以及各營辦商獲准營辦的航線之停靠點。

3.21 在本署就是項主動調查展開初步查訊後，運輸署自 2021 年 11 月開始於上段所述的網頁資料加入更多關於領牌街渡航線的資訊，例如街渡渡輪服務牌照下獲准使用的船隻之編號（上文**第 2.12 段**）及按需求而定的街渡航線的牌照號碼，進一步便利市民識別已獲運輸署認可的街渡服務。

3.22 此外，運輸署印製了尺寸較大（A2 紙張尺寸：42 厘米 x 59 厘米）的標記，標示船隻為獲批准的街渡渡輪服務，並要求營辦商自 2022 年 3 月起須將該標記顯示在相關船隻的當眼處，讓公眾更容易辨別出獲政府認可的街渡船隻。該標記標示相關船隻所屬的街渡渡輪服務牌照的編號、所服務的街渡航線、營辦商名稱及牌照允許使用的船隻編號。相關標記的式樣見**圖 6**。

圖 6：獲批准的街渡渡輪服務之標記式樣



4

船隻違規提供街渡服務的情況

違規街渡服務

4.1 總括上文**第 2 章**及**第 3 章**所述，以下是部分提供街渡服務的船隻可能出現之違規情況：

(1) 經營者未獲運輸署批出街渡渡輪服務牌照而營運街渡服務（上文**第 2.5 段**）；

(2) 持牌的街渡服務營辦商以非牌照指定的船隻提供街渡服務（上文**第 2.5 段**）；

(3) 持牌的街渡服務營辦商提供服務時違反了牌照條件或服務詳情表內列明的情況，包括未有按列明的固定時間表、停靠點、票價提供服務（上文**第 2.4 及 2.6 段**）；

(4) 不論是否持牌的街渡服務營辦商，以第 IV 類別船隻提供點對點並按人頭收費的載客服務（上文**第 3.4 及 3.8 段**）；

(5) 船隻所運載的乘客數量超過其運作牌照所允許的載客上限（上文**第 3.10 段**）；

(6) 船隻載客時沒有配備足夠數量的救生衣／救生圈（上文**第 3.11 段**）；

(7) 船隻載客時船上配員人數不足(上文**第 2.11 及 2.15 段**）；

(8) 船隻航行時超速（上文**第 3.13 段**）。

本署的實地視察

4.2 本署人員在 2021 年 3 月及 8 月期間曾於數個本地街渡服務的熱門停靠點實地視察，並以乘客身份乘坐街渡，以了解街渡服務的營運實況。

黃石碼頭

4.3 根據運輸署網頁的資料，黃石碼頭是三條設有固定班次的領牌街渡航線的停靠點，三條航線分別來往馬料水[4]、塔門[5]及灣仔（南風灣）／赤徑[6]。另一方面，運輸署網頁資料顯示，已獲運輸署批准的按需求而定的街渡航線中，並沒有以黃石碼頭作為停靠點。

4.4 2021 年 3 月某周末，本署人員於下午時分在黃石碼頭視察。當日除了目睹有領牌街渡渡輪服務營運商以第 I 類別船隻載運乘客（**圖 7**）外，本署人員亦見有人利用快艇（**圖 8 及 9**）（外貌與第 IV 類別船隻的開敞式遊樂船（上文**第 2.13 段，圖 5**）相近）接載市民來往黃石碼頭及附近地點，包括塔門、赤徑和灣仔等。這些快艇提供的街渡載客服務航線中，部分跟領牌街渡航線相同（上文**第 4.3 段**）。

4.5 根據運輸署網頁的資料，部分會停靠黃石碼頭的領牌街渡航線的班次，是約每小時一班從黃石碼頭開出。本署人員觀察到，在黃石碼頭未及登上領牌街渡航線渡輪的市民，部分會選擇乘坐行走相同航線的快艇。

---

4 途經深涌、荔枝莊、塔門、高流灣和赤徑。

5 途經高流灣和赤徑（部分班次）。

6 只在星期六、星期日及公眾假期提供服務。

圖 7：市民乘搭有固定班次的街渡航線船隻在黃石碼頭登岸



圖 8：接載市民來往黃石碼頭的快艇



圖 9：乘坐快艇的市民在黃石碼頭登岸



西貢公眾碼頭

4.6 根據運輸署網頁的資料，只有來往西貢至伙頭墳洲這一條設有固定班次的領牌街渡航線是以西貢公眾碼頭為停靠點，該航線只在星期一至六提供服務，每日只有兩個班次。另外，有 52 條領牌街渡航線會使用西貢公眾碼頭及附近的登岸梯台作為停靠點並按需求提供服務。

4.7 本署人員先後在 2021 年 3 月及 8 月於周末下午在西貢公眾碼頭視察。兩次視察期間，碼頭附近一帶的行人路皆有不少展示不同船隻航運服務資料的橫額和攤檔，當中除了有點對點的載客街渡服務外，亦有以海上觀光遊作招徠的航線(部分航線設有中途登岸觀光環節)，均是按人頭收費；也有出海釣魚和船上派對等的包船服務。有攤檔負責人展示運輸署所批出的街渡渡輪服務牌照文件以顯示他們為政府認可的街渡航線營辦商。

4.8 本署人員目睹有提供前往白腊灣、大浪西灣及鹹田灣等長途客運航線的營辦商使用外貌近似第 IV 類別開敞式遊樂船的快艇接載客人(**圖 10**)。至於前往橋咀島、鹽田仔及糧船灣等的短途

客運航線，營辦商則視乎情況安排屬第 I 類別船隻的原始船隻（**圖 11**）或利用快艇載客。運輸署確認，目前並沒有領牌街渡航線提供前往白腊灣及大浪西灣的服務。

圖 10：有海上客運服務營辦商在西貢公眾碼頭安排市民登船（快艇）



圖 11：接載市民來往西貢公眾碼頭及不同地點的船隻（原始船隻）



鹽田仔

4.9 根據運輸署網頁的資料，有 46 條按需求而定的領牌街渡航線會使用鹽田仔碼頭作為停靠點。

4.10 2021 年 3 月某周末，本署人員從西貢公眾碼頭附近的攤檔購買前往鹽田仔的街渡船票，該街渡服務由某領牌街渡服務營辦商提供，票價為每位乘客 50 元，包括來回西貢公眾碼頭及鹽田仔的雙程船隻客運服務，但不包括觀光服務。而除了鹽田仔外，該攤檔亦銷售來往西貢公眾碼頭至橋咀島、半月灣等其他地點的客運服務。本署人員即場繳付船費後，獲發一張印有「環島觀光」的船票。攤檔職員著本署人員於指定時間前往西貢公眾碼頭及鹽田仔碼頭，便可憑票登上該營辦商的船隻。

4.11 本署人員在西貢公眾碼頭被營辦商的職員安排登上一艘快艇，同船另有十數名互不認識的乘客。本署人員在該快艇上並未看見救生圈；除了船長座位貼有一張標示「救生衣」的小貼紙外，亦看不見任何與救生設備相關（例如救生衣位置）的指示。儘管船上有數名乘客為兒童，但船長並沒有提醒乘客可考慮為同行兒童穿上救生衣，亦無特別跟乘客交代船上擺放救生衣的位置。

4.12 抵達鹽田仔後，本署人員在碼頭看到有大批市民排隊登上船隻（當中包括第 I 類別原始船隻及快艇）前往西貢公眾碼頭。本署人員在回程時獲安排登上第 I 類別原始船隻。該船艙內貼有如何穿著救生衣的示意圖，但職員並無特別向乘客交代船內擺放救生衣的具體位置。本署人員在船上目測，點算到有十多件救生衣，但可看到的救生衣數目少於當時船上乘客的人數。

鹹田灣

4.13 根據運輸署網頁的街渡航線資料，只有一班按需求而定的領牌街渡航線來往西貢至鹹田[7]，而該航線的停靠點並不包括大浪西灣及浪茄灣。本署經向海事處了解，得悉該航線的指定船隻屬第 I 類別原始船隻。運輸署表示，目前並無領牌街渡航線提供前往大浪西灣及浪茄灣的服務，該署亦沒有批准第 IV 類別遊樂船隻提供街渡服務。

---

[7] 該航線是來往西貢及橋咀／廈門灣／鹽田仔／滘西／糧船灣／鹹田之間，單程票價為 100 元。

4.14 2021年8月某周末，本署人員在西貢公眾碼頭附近的攤檔購買來回西貢至鹹田灣的船票，每人一票，雙程票價為300元；攤檔職員表明會以快艇接載乘客。

4.15 該快艇駛離西貢公眾碼頭後，先後在大浪西灣和浪茄灣停靠讓乘客登岸，然後才抵達鹹田灣。乘客在該三個地點均須在近岸淺灘處涉水登岸或登船。

4.16 本署人員發現，不少市民均是乘坐快艇來往西貢公眾碼頭及鹹田灣。在鹹田灣未見有碼頭或登岸梯台，快艇抵達鹹田灣時都會停靠沙灘淺水處讓乘客登岸或登船。上落客時，快艇亦需避免太接近正在淺水處活動的人士(**圖12**)。黃昏時份，欲乘船離開鹹田灣的人數增加，更見多艘快艇同時在沙灘淺水處讓乘客登船(**圖13**)。

圖12：快艇在鹹田灣淺灘上落客



圖 13：人潮高峰期鹹田灣有多艘快艇上落客



本署觀察所得

4.17 總括上述視察行動，本署有以下觀察。

4.18 在數次視察時均見大量零散旅客在上述旅遊熱點排隊輪候登上船隻的情況，反映周末和假日時市民對往來旅遊熱點的街渡服務需求殷切（上文**第 4.12 及 4.16 段**）。

4.19 熱門的旅遊地點（例如黃石碼頭）即使已有運輸署批出的街渡渡輪服務營運牌照的航線提供船隻客運服務，但仍有其他非持牌營辦商的船隻或持牌營辦商使用非牌照指定的船隻行駛相同航線以提供客運服務（即上文**第 4.1(1)及(2)段**的情況），可見違規經營街渡的問題確實存在。這或反映現時持牌營辦商獲准提供的街渡客運服務不足以應付需求（上文**第 4.4 至 4.5 段**）。

4.20 現時有不少街渡服務是以第 IV 類別開敞式遊樂船（快艇）提供（上文**第 4.4、4.5、4.8、4.11 及 4.14 段**），有違該類別船隻運作牌照容許的用途（即上文**第 4.1(4)段**的情況）。

4.21 有領牌街渡航線營辦商違規使用第 IV 類別開敞式遊樂船（快艇）提供街渡服務時船票標示「環島觀光」（上文**第 4.10 段**），有可能是企圖以觀光旅遊團作掩飾，假裝航程是符合第 IV 類別船隻運作牌照容許的私人遊樂用途（上文**第 3.4 至 3.5 段**），以作規避。

4.22 就上段所述，運輸署補充，現時西貢碼頭一帶的載客船隻服務除了包括獲運輸署批准的領牌街渡服務外，亦有海上觀光遊覽服務及快艇租賃服務。該署留意到，部分領牌街渡營辦商在提供牌照指明的街渡服務的同時亦提供遊覽服務，但這些營辦商並沒有提供清晰的資訊讓乘客明確分辨其正提供的服務屬街渡還是遊覽服務。就此，該署已去信相關營辦商要求他們作出改善，並訓示他們在營運街渡服務時，應在船隻上展示街渡船隻的標記（上文**第 3.22 段**），以供乘客識別。

4.23 此外，本署留意到，運輸署網站的街渡服務資料顯示，部分地點（如白腊灣、大浪西灣及浪茄灣）並沒有任何獲批該署街渡渡輪服務牌照的服務，但坊間有人提供營運往返相關地點的街渡服務（上文**第 4.8、4.13 及 4.15 段**），即可能有上文**第 4.1(1)段**的情況。

4.24 一般來說，原始船隻和開敞式遊樂船均須按海事法例要求配備相應數量的救生衣及救生圈。部分船隻會把救生衣放置在船艙內的儲物空間。但本署人員當日乘坐開敞式遊樂船時沒有看到救生衣（即可能是上文**第 4.1(6)段**的情況），船上亦缺乏清晰指示指出放置救生衣的位置（上文**第 4.11 至 4.12 段**）。雖然法例有強制規定開敞式出租遊樂船如沒有配置足夠的救生圈，乘客在船隻航行時需穿著救生衣，但船長卻沒有主動要求或提醒乘客穿著救生衣，大多數乘客（包括兒童）亦不會主動穿上救生衣（上文**第 4.11 段**）。

5

針對船隻違規提供街渡服務的執管工作

海事處

5.1 海事處主要根據《商船(本地船隻)條例》及其附屬法例規管和管制本地船隻在香港水域內的載客活動，確保船隻的結構、航行及海上運作安全。該處表示，監管街渡服務的營運一般不屬該處的職權範疇，該處亦無權就已獲運輸署批予街渡渡輪服務牌照的船隻另設特定條件或限制(上文**第3.1段**)。

5.2 雖然海事處並不是規管街渡服務的執法部門(下文**第5.11段**)，但該處會從保障海上安全的角度，透過日常巡邏或特別行動(包括與水警進行聯合行動)監察本地船隻的載客活動。另外，海事處若接到有關街渡的航行及海上安全事宜的投訴時，亦會進行調查。如發現有船隻涉嫌違反海事法例，海事處會採取執法行動並作出檢控。如船隻違例事項的性質較為嚴重，例如事件中有人傷亡，水警亦會進行執法調查。

日常巡邏及特別行動

5.3 海事處定期在熱門的海上旅遊地點(如西貢、大埔等)巡邏，截查載客船隻(包括獲運輸署批准，經營領牌街渡服務的船隻)，以確保船隻符合《商船(本地船隻)條例》及相關海事法例的要求，以及依從船隻的運作牌照條件和限制進行載客活動。海事處登船檢查的主要項目包括船隻牌照、救生及滅火設備等，亦會監察船隻接載乘客時有否超載或超速。

5.4 此外，針對本地船隻非法提供載客服務的問題，海事處會進行特別巡查。海事處近年的相關巡查行動次數見**表1**。

表 1：2017 年至 2021 年海事處針對本地船隻非法載客活動進行巡查的次數（包括與水警的聯合行動）

2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
38 次	45 次	48 次	51 次	92 次 （1-6 月: 37 次 7-12 月:55 次）

5.5 除了上述巡查船隻的行動，針對涉嫌非法載客的船隻，海事處亦會派員喬裝乘客乘坐提供點對點載客服務的本地船隻取證(俗稱「放蛇」)。根據海事處提供的資料，在 2017 年至 2021 年期間，該處進行過 9 次相關「放蛇」行動，當中有 6 次是在 2021 年進行，其餘 3 次是在 2017 年至 2020 年間進行。

5.6 在 2017 年至 2021 年 8 月中期間，海事處曾成功檢控 66 項與船隻的違規載客服務相關的控罪，當中涉及已領牌船隻未獲允許而運載乘客的(上文**第 3.3 段**)共有 22 項，以第 IV 類別船隻作非遊樂用途的(上文**第 3.4 段**)則合共有 7 項。在 2017 年至 2020 年期間，海事處沒有任何轉介船隻涉嫌違規經營街渡服務的個案給運輸署或警務處的記錄；海事處表示，在上述的成功檢控個案中，該處未曾發現有船隻涉嫌未獲運輸署批出街渡渡輪服務牌照而違規經營街渡服務的情況。其後在 2021 年 8 月中旬至 12 月初期間，海事處曾向運輸署轉介三宗懷疑以第 IV 類別開敞式遊樂船違規提供受酬載客／渡輪服務的個案，海事處表示，該三宗個案都是在該處的「放蛇」行動中(上文**第 5.5 段**)發現。

運輸署

5.7 運輸署是根據《渡輪服務條例》監察街渡服務的服務水平，以確保營辦商提供適當而有效率的渡輪服務。為監察街渡服務營辦商的服務表現，運輸署委聘了合約承辦商定期派員進行服務調查[8]。承辦商會派員在相關街渡航線的停靠點記錄船隻到達及出發的時間、船隻編號、載客人數、運載物件數目等資料，以確保營辦商所提供的街渡服務符合運輸署在批予牌照時所指明的服務水平，以及有關服務的運作適當且有效率。

[8] 適用於為居民提供不可或缺的街渡服務。

5.8 就為居民提供不可或缺的街渡服務，運輸署表示，以往會不定時（大概每年一至兩次）為設有固定班次的街渡航線進行調查。然而，該署考慮到上述類型的街渡服務的穩定性相對較為重要，自 2021 年第三季起將該監察調查行動改為恆常地每半年進行一次。

5.9 至於旅遊或康樂性質及按需求而定的街渡服務，由於並非市民日常出行的主要運輸服務，需求大多不穩定，並會受天氣及假日等因素影響，運輸署只會視乎需要對此類街渡服務進行實地調查。該署最近一次針對按需求而定的領牌街渡服務進行實地調查是 2020 年底，當時安排了承辦商人員於按需求而定的街渡航線停靠點，記錄已獲運輸署批予相關街渡渡輪服務牌照的指定船隻之船身編號及其提供服務的資料，例如船隻到達停靠點及出發時間，以及每次的載客人數等。

5.10 倘若運輸署發現有持牌營辦商未按街渡渡輪服務牌照的條款和服務詳情表提供服務（例如班次、服務時間、收費及停靠點與服務詳情表所訂明的不符），署方會要求營辦商提供解釋及即時作出改善。如營辦商無合理的因由而沒有或相當可能沒有維持適當而有效率的渡輪服務，署方可根據《渡輪服務條例》撤銷其牌照。

5.11 另一方面，倘若有領牌的街渡服務營辦商使用未經批准的船隻提供其牌照所涉的街渡服務，即屬違反《渡輪服務條例》（上文**第 2.5 段**）。運輸署表示，《渡輪服務條例》內的執法工作是警務處的工作範疇，而涉及船隻安全方面的相關海事法例之執法工作則由海事處負責。因此，如運輸署發現或接獲投訴／舉報指有船隻懷疑無牌或非法載客（不論是否受酬），或任何涉嫌違反《渡輪服務條例》和海事法例的個案，該署會將相關個案轉介警務處及海事處跟進。

5.12 在 2017 年至 2021 年期間，運輸署接獲有關涉嫌違規街渡的投訴共有 29 宗。該些投訴所涉的事項，以及運輸署轉介警務處或海事處跟進的個案數目見**表 2**。運輸署在同期沒有收到關於已獲街渡渡輪服務牌照的營辦商以非指定船隻行走其街渡航線的投訴，但接獲了四宗涉及船隻在未持有相關牌照下提供街渡服務的投訴（**表 2，(b)類投訴個案**）；該些投訴都已交由警務處／海事處跟進。

表 2：2017 年至 2021 年運輸署接獲有關涉嫌違規街渡的投訴個案數目

年份	投訴事項的類別*			轉介(b)或(c)類投訴個案的數目
	(a)	(b)	(c)	
2017 年	2 宗	1 宗	--	--#
2018 年	7 宗	--	1 宗	--
2019 年	3 宗	--	--	--
2020 年	5 宗	--	1 宗	--
2021 年	5 宗	3 宗	1 宗	至海事處：1 宗 至警務處：2 宗
總計	22 宗	4 宗	3 宗	

* (a)：領牌街渡服務營辦商未有按服務詳情表提供服務。
(b)：船隻無牌經營街渡服務。
(c)：持牌營辦商提供街渡服務時違反海事法例，如超載、超速、未備有足夠救生設備等。

運輸署從 1823 接獲該一宗(b)類投訴個案時，得悉 1823 已同時將個案轉介至海事處，故運輸署無需再作轉介。

5.13 運輸署表示，經跟進調查上述 22 宗關於街渡服務投訴個案後，相關營辦商均能提供合理的解釋及即時作出改善。在 2017 年至 2021 年期間，署方並沒有撤銷任何街渡渡輪服務牌照。

警務處

5.14 警務處表示，其職責主要是維持海上治安及堵截海上犯罪行為之相關活動。在針對非法運載乘客／違規經營街渡之聯合行動中，主要由海事處主導統籌及負責調查和檢控的工作，警方在有需要時協助海事處執法。而警務處日常執行一般巡邏工作時，如發現有載客船隻出現任何違反海事法例的情況，警務處會按法例授予的權力執法或票控有關人士。

5.15 在 2017 年至 2021 年期間，警務處共發出七張涉及違規經營街渡服務的傳票，其中三張傳票涉及有人違反《渡輪服務條

例》第 4 條，無牌提供渡輪服務[9]，都是在 2017 年發出；其餘四張則是在 2021 年發出，均涉及違反《商船（本地船隻）條例》或《證明書及牌照規例》。

本署隨行觀察部門的執管工作

5.16 為進一步了解海事處及運輸署的相關執管工作，本署人員曾隨行觀察海事處及運輸署針對街渡或本地船隻的載客活動而進行的常規監察行動，包括海事處 2021 年 12 月某次的船隻截查行動，及運輸署 2022 年 2 月某次就街渡航線服務的實地調查。

海事處的船隻截查行動

5.17 針對船隻非法載客的問題，海事處不時會在一些熱門地點如西貢、大埔及香港仔等不同水域進行常規和特別巡查。

5.18 海事處表示，該處人員截查可疑船隻時，會要求船東或船隻操作人出示船隻運作牌照、第三者風險保險、驗船證書、船隻操作人證明書及租船協議等文件，查核與該船隻相關的文件或證明書是否有效。海事處人員亦會登船點算船上救生及滅火設備，以及乘客和船員的人數，還會向船上乘客查問航程目的，以及查核船隻操作有否違反牌照條件，包括有否超載及船上的救生裝置和滅火設備是否符合海事法例要求等。

5.19 2021 年 12 月某天，海事處與水警在西貢公眾碼頭對開水域採取特別的聯合行動，打擊船隻非法載客行為。海事處人員截查由碼頭駛出的第 IV 類別船隻，以查核船隻有否進行違反海事法例的航行活動。以下是海事處當日在海上截查兩艘由西貢公眾碼頭駛出的船隻的情況及本署觀察所得。

<u>截查個案一</u>

5.20 被截查船隻展示了營辦商甲的旗幟，該船屬第 IV 類別開敞式遊樂船。本署人員曾在西貢公眾碼頭一帶看到另外兩艘掛

9 三張傳票中，兩張涉及經營／管理非根據專營權或牌照經營的渡輪服務，以及一張涉及非根據專營權或牌照而或操作船隻作渡輪服務。

有營辦商甲旗幟的船隻，經核對船隻編號及運輸署網頁資料，確定該兩艘船隻分別為兩條按需求而定的領牌街渡航線之指定船隻。因此，相信營辦商甲除經營領牌街渡服務外，亦有以其他船隻提供其他海上載客服務。

5.21 海事處人員經查核後，證實該艘開敞式遊樂船的運作牌照已獲批註可出租受酬用作遊樂用途，船上有乘客表示該次航程目的是前往地點 A「包船觀石」，而地點 A 是營辦商甲獲准經營的領牌街渡航線的其中一個停靠點。船長向處方人員出示租船協議的書面證明，顯示該艘快艇的承租人為營辦商甲。

5.22 該艘遊樂船的運作牌照訂明，該船的允許運載乘客人數為 22 人，船員人數則最少兩人。海事處人員起初作點算時發現船上載有一名船長及 11 名乘客共 12 人。由於船員人數不足兩人，處方人員遂向船長作進一步查問，船長即時指船上其中一名乘客實為船員，處方人員於是記錄登記了該人的身份證資料。

5.23 此外，本署人員看到海事處人員點算船上救生圈的數目，確定符合相關要求；但未見他們點算船上救生衣的數目。海事處其後解釋，鑑於當時在開放水域，考慮到乘客安全，巡查人員沒有要求乘客一一站立以檢視座椅下的救生衣。該處在合適情況會檢查船上的救生衣。

<u>截查個案二</u>

5.24 被截查船隻展示了營辦商乙的旗幟，與個案一相似，該船亦屬第 IV 類別開敞式遊樂船。本署人員曾在西貢公眾碼頭一帶到見到營辦商乙豎立的宣傳易拉架，展示其服務主要是以快艇提供大浪灣、西灣、鹹田灣及其他離島沙灘的客運服務。

5.25 海事處人員確定該艘遊樂船為已獲批註可用作出租的第 IV 類別遊樂船。船長表示該次航程目的是載運**客人**前往大浪西灣觀光；而當時船上載有一名船長及 17 名乘客共 18 人，沒有超過允許運載乘客人數 22 人的上限。

5.26 船長向海事處人員提供船隻牌照及操作人證明書等文件，卻未能出示租船協議的書面證明。船長即向處方人員改稱跟船上乘客實為**朋友**，而該航程並不涉及出租用途而無需配備租船協

議證明，船上乘客聞言後亦附和稱他們與船長是朋友。海事處人員因而認為船東不涉違反「沒有將書面租船協議或書面租購協議存放在第 IV 類別船隻上」的法例要求（上文**第 3.5 段**）。

5.27 另外，海事處人員點算船上的救生圈數目後，發現該船只有 10 個救生圈，其配備的救生圈數目並未能滿足其可運載的最高人數使用的要求[10]（即該快艇的最高可運載乘客人數為 22 人，須配備至少 11 個救生圈[11]）。就此，海事處人員要求並確定船上所有乘客按既定要求[12]穿上救生衣後才准許快艇離開（**圖 14**）。

圖 14：海事處人員要求快艇乘客穿上救生衣



<u>本署觀察所得</u>

5.28 正如本署上文**第 4 章**的視察所得（上文**第 4.19 至 4.20 段**），不論是否已獲運輸署批出街渡渡輪服務牌照的營辦商，皆有可能違規以第 IV 類別遊樂船經營街渡服務（即上文**第 4.1(4)段**的情況），當中或涉及船隻運作牌照已獲海事處的批註可供出租的第 IV 類別遊樂船（上文**第 5.21 及 5.25 段**）。

10 相關要求列於海事處發出的《工作守則－第 IV 類別船隻安全標準》第 X 章第 2 部有關「救生設備的額外要求」。

11 每一個救生圈被視作可供兩人使用。

12 《工作守則－第 IV 類別船隻安全標準》列明若船上所有乘客於船隻在航時穿著合適的救生衣，等同已滿足船隻配備可運載的最高人數使用的救生圈的要求。

5.29 船隻運作牌照要求遊樂船隻用作出租服務時訂有最少船員人數的要求。在個案一中，船長初時並沒有表示船上有其他船員，惟在處方人員指出相關要求後，船長即指乘客中有人原是該船的船員(上文**第 5.22 段**)。海事處截查船隻時並沒有任何措施或程序查證船員的身份，對船員亦無任何具體要求。在這情況下，即使相關船隻的船員人數不足並有違法例的要求(即上文**第 4.1(7)段**的情況)，只要船上有人願意承認自己是船員並提供其身份證予海事處人員作記錄，船長便可規避海事處的檢控。

5.30 海事處於截查時先向船長查問，並在乘客可清晰聽到對話的情況進行。船上乘客未必清楚相關法例及牌照規定，而且如所乘搭的快艇被海事處發現有違規情況，將阻延當時船隻的航程，船上乘客有可能傾向附和船長的解釋，以求能順利完成航程(上文**第 5.22 及 5.26 段**)。

5.31 另外，海事處對於在截查行動中發現船隻懷疑有不符合相關法例或牌照的要求時(例如未能出示出租協議)，輕易接納船上人士簡單的解釋，沒有再作查證(上文**第 5.26 段**)。

5.32 就上述觀察所得，海事處表示，在海上的船隻上進行查問與在陸上進行查問並不一樣。在陸上可能會較容易找到合適地方分開相關人士進行查問。但在船隻上(尤其是較小型的船隻)則不然。考慮到海上情況及船上人士安全，海事處不會貿然要求乘客移至船上某個位置，或離開原來船隻登上該處船隻。處方人員會按當時實際狀況，判斷如何進行檢查；如認為有任何可疑之處，會向船長、船員及乘客作進一步調查。

運輸署的街渡服務實地調查

5.33 正如上文**第 5.7 至 5.8 段**提及，為評估街渡服務營辦商的服務表現，運輸署定期安排外判承辦商人員為街渡服務進行實地調查，搜集相關服務的航線的船隻停靠記錄、船隻編號、載客人數等資料，以確保渡輪服務營辦商的服務符合牌照所訂明的水平。

5.34 2022 年 2 月某天，運輸署的承辦商人員於筲箕灣避風塘記錄來往西灣河至東龍島的固定班次街渡航線的服務表現，本署人員從旁視察。以下是運輸署當日實地調查工作的情況及本署觀察所得。

運輸署外判商的調查工作

5.35 在進行實地調查前，運輸署會先向承辦商人員提供相關街渡航線在營運牌照下的服務詳情，包括該航線的指定船隻編號、停靠點及班次等細節。

5.36 實地調查當日，承辦商人員除了為每一班停靠的街渡船隻拍照作記錄外，並會記下相關船隻的名稱及編號、船隻到達和離開停靠點的時間、每一班次的登船及離船乘客數目、因船隻滿載而未能登船的乘客數目（如有），以及涉及乘客攜帶寵物或單車、使用輪椅和運貨的次數（如適用）。

5.37 承辦商人員完成實地記錄工作後，會根據運輸署向承辦商提供就相關街渡航線在其渡輪經營牌照下的服務詳情表，比對街渡營辦商有否按服務詳情表上的條件提供服務，並根據其服務表現記錄作出相應分析後，然後製作報告交回運輸署。

<u>本署觀察所得</u>

5.38 運輸署只著重監察已獲街渡渡輪服務牌照的街渡營辦商之服務表現，其外判人員不會記錄已獲街渡渡輪服務牌照之指定船隻以外的情況（上文**第 5.35 至 5.37 段**）。

5.39 就上述觀察所得，運輸署補充，因應近年涉嫌違規經營街渡服務的情況，該署會將每兩年進行一次的公眾碼頭使用量調查及其他按需要進行的個案調查中記錄到有關街渡服務以外的船隻涉嫌違規經營街渡的資料，轉介予警務處及海事處跟進，以加強打擊非法載客及違反海事法例的船隻。

6

本署的評論及建議

6.1 近年，前往離島或本地較遍遠地點遊覽成為市民的熱門消閒活動之一，而街渡渡輪是市民往返遍遠的沿岸旅遊地點的主要交通工具。然而，不時有傳媒報道有關無牌街渡的問題，而本署的調查亦發現本地船隻違規經營街渡服務的情況普遍（上文**第 4.18 至 4.21 段**）。隨著市民對街渡服務的需求越趨殷切，當局實有必要加強監管街渡這類型海上客運服務，打擊違規的街渡載客活動，以保障公眾安全。

6.2 綜合調查所得，本署對於當局應對船隻違規經營街渡服務的問題之工作有以下觀察及評論。

（一） 海事處的巡查未能有效打擊本地船隻非法載客活動

特別巡查行動次數偏低

6.3 在 2017 年至 2020 年期間，海事處針對本地船隻非法載客活動而進行的特別巡查次數為每年 38 次至 51 次不等（上文**第 5.4 段，表 1**），平均每年 45.5 次，即全港合共平均每星期不足一次，主要集中於週末。據本署了解，這些特別行動是分區進行，每區內不同水域的巡查會獨立計算作一次。此外，同期海事處針對本地船隻非法載客活動而進行的「放蛇」搜證行動也是寥寥可數（上文**第 5.5 段**）。

6.4 海事處在 2021 年加密進行相關的特別巡查及「放蛇」行動，單單在 2021 年下半年的五次「放蛇」行動中，該處已發現三宗懷疑以第 IV 類別遊樂船提供客運服務的違規行為（上文**第 5.6 段**）。無論是本署的實地視察觀察所得（上文**第 4.17 至 4.22 段**）還是海事處 2021 年下半年的「放蛇」行動的結果，都可顯示相關違規問題嚴重，海事處實有需要更頻密巡查。

6.5 本署認為，上述巡查及「放蛇」行動除有助海事處找出違規的船隻載客活動以作跟進外，頻密的巡查和搜證行動可發揮阻嚇違法行為的作用。然而，海事處過往針對本地船隻非法載客活動而進行的巡查行動次數偏低，「放蛇」行動更是平均每年不足一次（上文**第 5.5 段**）。若海事處增加巡查及「放蛇」行動的次數，將有助加強打擊本地船隻非法載客活動的成效。

6.6 本署樂見海事處在 2021 年下半年明顯增加了打擊非法載客活動的巡查及「放蛇」行動的次數（上文**第 5.4 至 5.5 段**）。面對近年本地船隻違規經營街渡服務的情況越見猖獗，海事處有需要繼續提升相關特別巡查及「放蛇」搜證行動的頻次（尤其在涉及較多街渡航線或熱門遊覽地點的水域及碼頭），作為加強監管並打擊違規載客活動的措施之一，除發揮實際的執管成效外，也可向市民傳達該處會積極遏止本地船隻非法載客活動的訊息。

應改善截查船隻時的查證工作

6.7 本署人員觀察海事處截查船隻的行動後發現，其截查及查問的方式難以避免船長及乘客因應其要求而作出相應回應（如上文**第 5.30 段**），而即使發現被截查的船隻懷疑有不符合海事法例要求之情況（例如涉嫌船上的配員人數不足（上文**第 5.22 段**）、出租以收取租金或報酬的第 IV 類船隻上未備存相關書面租船協議（上文**第 5.26 段**）及沒有按規定要求乘客於船隻在航時穿著救生衣（上文**第 5.27 段**）），而船上人士只是作了簡單的解釋，海事處人員都沒有作後續跟進或查問以引證所提供的辯解是否屬實（上文**第 5.31 段**）。為了加強巡查成效，海事處人員應切實執行法例列明及該處自己訂定的牌照要求，以改善查證工作的成效，遏止非法載客活動。

6.8 本署明白，在發現有懷疑違規情況後，截查人員應否接納相關人士所作的解釋，很視乎當時船上的實際情況及截查人員本身的判斷（例如如何識別朋友與客人）。本署認為，海事處應歸納整理以往巡查、「放蛇」及檢控行動所得的相關經驗，就街渡服務較常出現的非法載客情況為巡查人員制訂截查船隻的指引，供截查人員參考及依從，以加強截查行動的成效，並提醒業界和市民遵從相關的安全標準要求。例如，若第 IV 類船隻的船長未能提供租務協議而辯稱當時的航程屬其本人跟朋友的遊樂活動，建議截查人員可分別查問船上乘客與船長或船隻承租人的關係；針對第

IV 類船隻違規提供街渡服務的問題，可指示截查人員進一步查問船上乘客有關航程、付費等的安排及他們與船東或船隻承租人的關係，藉以了解該船隻當時會否涉及違規載客服務。

（二） 海事處沒有清楚說明第 IV 類別船隻只可「由船東／承租人純為遊樂用途」的意思

6.9 海事處明確表示，第 I 類別船隻在多個方面的要求都較為嚴謹（上文**第 2.15 段**），而第 IV 類別船隻不得用於提供街渡載客服務（上文**第 2.14 及 3.8 段**）。本署相信海事處不允許第 IV 類別船隻用於提供街渡載客服務是出於安全考慮。然而，綜合傳媒的報道及本署的實地觀察所得（上文**第 4.20 段**），現時違規以第 IV 類別開敞式遊樂船（快艇）提供街渡載客服務的情況普遍，而海事處 2021 年下半年的「放蛇」行動結果（上文**第 5.6 段**）也反映了這情況，不免令人擔憂其中是否有安全隱患。

6.10 根據《證明書及牌照規例》第 6 條，第 IV 類別船隻只可由船東或承租人純為遊樂用途而使用（上文**第 3.4 段**）。但本署留意到，有違規以第 IV 類別遊樂船提供街渡服務的人士懷疑以觀光旅遊團作為幌子以掩飾其航程實為提供點對點、按人頭收費的載客服務（上文**第 4.21 段**）。而在上文**第 5 章**的兩宗截查個案中，相關的遊樂船船長分別稱航程目的為「觀光」及「觀石」，海事處人員皆未有質疑船隻是否有違反由船東或承租人「純為遊樂用途而使用」這規限。此外，根據《證明書及牌照規例》第 6(8)條，第 IV 類別船隻原則上應只是運載船東或承租人的親友作遊樂用途（上文**第 3.7 段**），但在截查個案一裏，營辦商甲作為事涉遊樂船的承租人（上文**第 5.21 段**），若所運載的只是其顧客（而非該公司的成員或僱員及他們的親友），並且涉及報酬，這是否符合相關法例規限其實並不清晰。現時海事處對船隻的第三者風險保險有所規管（上文**第 3.14 至 3.16 段**），本署相信第三者風險保險必定是在船隻進行合法活動時才有效。現時市民未必清楚了解何謂第 IV 類別船隻可以進行的遊樂用途的活動，或會導致難以確保乘客確實得到船隻的第三者風險保險的保障。

6.11 正如海事處所指，法例並沒有就第 IV 類別船隻的純為「私人遊樂用途」作定義（上文**第 3.6 段**）。本署認為，面對現時違規使用第 IV 類別開敞式遊樂船（快艇）提供街渡載客服務普遍

的問題，海事處作為有關法例條文的主要執管部門，實有責任清楚地說明法例所指的由船東或承租人「純為遊樂用途而使用」這規限應如何理解和遵行，包括向第 IV 類別船隻的船東、代理人及船長提供具體例子以說明法例下容許或不容許的載客安排。此舉不單有助船東、代理人及船長們依法行事，亦可為海事處前線人員提供進一步的指引，提升他們打擊第 IV 類別船隻非法載客活動的成效，有助緩減船隻違規經營街渡服務的問題；否則，第 IV 類船隻可以輕易規避法律及牌照要求而經營街渡服務。

（三） 運輸署缺乏有效措施協助市民辨識無牌或違規街渡服務

6.12 香港的法例並沒有為「街渡」或「街渡服務」作釋義。針對現時確實存在的違規街渡服務問題（上文**第 4 章**），本署認為當局應清晰、具體地向公眾說明，以甚麼模式營運的海上客運服務應視作街渡服務，並且需要向運輸署申領街渡渡輪服務牌照；以及哪些情況下屬違規街渡服務或非法船隻載客服務。除了讓相關本地船隻的船東及擬經營船隻載客服務的人士了解法例及當局的相關規定，避免違法載運乘客外，更重要的是協助市民辨識違規街渡或違規船隻載客服務，呼籲他們不要選乘該些違規的服務，以策安全。

6.13 街渡服務屬領牌渡輪服務。儘管運輸署按照《渡輪服務條例》向該署認為合適的船隻及航線批出街渡渡輪服務牌照，並會定期[13]刊登憲報邀請有意營辦街渡服務的人士提交申請，但運輸署並未為街渡服務作明確的定義，也沒有向市民提供資訊說明涵蓋哪些元素的海上客運服務需視為街渡服務並需要向該署申領相關牌照。

6.14 此外，大部份獲准行駛領牌街渡航線的船隻與其他非領牌街渡船隻的類型和外觀相近，但以往運輸署批予牌照時，除要求街渡營辦商在船上顯眼處張貼渡輪服務資料外，並未有要求持牌人在船體的當眼處加裝任何標記，市民難以從船隻的外觀識別某船隻是否街渡渡輪服務牌照指明的船隻。運輸署在網頁有提示公眾可藉船上顯眼處張貼的渡輪服務資料（包括時間表及票價表）辨識相關船隻所提供的屬已獲批准的渡輪服務，但本署認為，該提示仍然未足以協助市民避免誤登無牌街渡。

---

13 運輸署一般每半年一次刊登憲報。

6.15 不過，在本署就是項主動調查展開初步查訊後，運輸署已於2021年11月開始在其網頁提供各街渡渡輪服務牌照下獲准使用的船隻之編號（上文**第3.21段**）；另要求所有獲批予街渡渡輪服務牌照的營辦商自2022年3月起在相關船隻的當眼處展示運輸署指定式樣且面積較大的標記（上文**第3.22段**）。本署相信，由於船隻必須按法例要求在容易看見的位置顯示其編號（上文**第2.12段**），若配合當局足夠的宣傳，船隻編號資料及該標記能讓市民在登船前和登船後均可便捷地辨別出獲政府認可的街渡船隻。

（四） 忽視無牌街渡服務的問題

6.16 運輸署對街渡服務的監察只限於已獲該署批出街渡渡輪服務牌照的指定船隻（上文**第5.7至5.9段**），即使該署會安排承辦商在領牌街渡航線的停靠點視察，但監察的對象並不包括牌照以外的船隻（上文**第5.38段**）。運輸署不可能從該署的現時的監察安排了解到船隻無牌經營街渡的情況及問題的嚴重程度。對此，運輸署強調，該署是負責按《渡輪服務條例》監察領牌街渡航線的服務水平；至於無牌經營街渡或以未經批准的船隻提供牌照所涉的街渡服務這些違反《渡輪服務條例》的個案，則由警務處負責執法。

6.17 不過，本署認為，運輸署負責審批街渡渡輪服務牌照申請和監察持牌營辦商的服務，該署有需要主動了解在不同地點或就不同航線，船隻有否及如何提供無牌街渡服務的情況。

6.18 首先，若某地點或航線無牌街渡的問題嚴重，反映市民對相關運輸服務需求大，而現時獲政府認可的服務不足以應付。運輸署在審批相關牌照申請時可藉其監察結果評估擬提供的街渡航線的供求情況。就此，運輸署表示除會定期刊登憲報邀請有意營辦街渡服務的人士提交申請外，若發現某些地點的乘客需求增加，該署會要求現有營辦商加強服務或主動邀請營辦商考慮申請開辦街渡航線。此外，本署認為，既然運輸署審批牌照申請時要求申請人提供船隻資料（上文**第2.3段**），渡輪服務的服務詳情表上亦有指明船隻編號（上文**第2.4段**），倘若發現有持牌營辦商違規以非指定船隻提供相關街渡航線服務，運輸署理應按所得資料考慮持牌人有否維持適當而有效率的渡輪服務，從而決定應否撤銷所涉牌照或接納所涉牌照的續期申請，以保障公眾安全。

6.19 再者，警務處表示其職責主要是維持海上治安及堵截海上的犯罪行為和活動，日常針對違規經營街渡的執管行動也是由海事處（而非警務處）主導進行（上文**第 5.14 段**）；但海事處監察本地船隻載客活動時，船隻是否已獲發街渡渡輪服務牌照卻非該處重點及必須查證的事項（上文**第 5.1 及 5.3 段**）。換句話說，現時實際上並沒有部門專責監察無牌街渡服務的問題。

6.20 運輸署作為領牌渡輪服務（包括街渡服務）的發牌機關，理應監察無牌街渡服務的狀況，在發現懷疑違規經營街渡的情況時盡快將個案轉介警方跟進，不讓違規情況持續。就此，運輸署已表示會透過定期進行公眾碼頭使用量調查及其他按需要進行的個案調查記錄有關街渡服務以外的船隻涉嫌違規經營街渡的資料，並將相關資料轉介予警務處及海事處跟進（上文**第 5.39 段**）。

6.21 另一方面，雖然船隻是否無牌提供街渡服務並非海事處的規管事項，但無牌街渡服務往往涉及其他違規情況，對乘客構成安全隱患。海事處應基於保障公眾海上安全，在執行日常的巡查任務時，多加留意相關船隻是否涉及無牌經營街渡服務，並盡快將違規個案轉介運輸署及警務處跟進。

（五） 須加強宣傳教育以提高市民乘坐街渡船隻時的安全意識

6.22 市民選擇街渡服務時，普遍只會考慮價錢、航線及時間是否配合其要求，未必留意到有關街渡渡輪服務航線須經運輸署批准及符合海事處對船隻運作和載客活動所設的條件和限制，忽略了航程安全的考慮。

6.23 因此，運輸署及海事處須加強有關本地船隻提供街渡服務資訊的宣傳工作；同時，海事處應加強公眾乘搭街渡時的安全意識，包括留意哪些類別船隻方可提供街渡服務及船上救生衣的存放位置和使用方法等。

建議

6.24 鑑於以上所述，本署對海事處及運輸署有以下建議：

提升打擊船隻違規載客活動的成效

(1) **海事處**更頻密地進行針對船隻違規載客活動的巡查及「放蛇」行動（尤其在涉及較多街渡航線或熱門遊覽地點的水域及碼頭）（上文**第 6.6 段**）；

(2) **海事處**針對較常出現的船隻非法載客情況為前線巡查人員制訂截查船隻的指引（上文**第 6.8 段**）；

(3) **海事處**在日常巡查中，多加留意相關船隻是否涉嫌無牌經營街渡服務，並盡快將有關個案轉介運輸署及警務處跟進（上文**第 6.21 段**）；

(4) 對於船隻載客時船上救生設備不符合法例或相關安全標準的個案，**海事處**應加強執法並制定清晰指引，提醒業界及市民遵從相關要求（上文**第 6.7 及 6.8 段**）；

加強資訊發放，協助公眾辨識違規船隻載客活動

(5) **海事處**向公眾清楚說明《證明書及牌照規例》第 6 條所指的由船東或承租人「純為遊樂用途而使用」的規限應如何理解和遵行，並提供具體例子以說明法例下容許或不容許的載客安排(上文**第 6.11 段**)；

(6) **運輸署**向公眾提供資訊說明涵蓋哪些元素的海上客運服務需視為街渡服務及向該署申領相關牌照。（上文**第 6.13 段**）；

(7) **運輸署**加強向公眾宣傳有關領牌街渡渡輪標記，以及獲批准服務領牌街渡航線須以指定船隻營運，協助市民便捷地辨別出獲政府認可的街渡船隻(上文**第 6.15 段**)；

積極解決無牌街渡服務問題

(8) **運輸署**評估街渡服務的供求狀況，檢視違規街渡（包括以非牌照所指明的船隻行駛相關街渡航線）問題的情況，以及檢視領牌街渡航線的服務水平，以緩減街渡航線供不應求的問題(上文**第 6.18 段**)；

(9) **運輸署**採取措施以監察違規街渡服務，確保涉嫌違反《渡輪服務條例》的個案盡快獲轉介至警務處作跟進（上文**第 6.20 段**）；及

進一步保障船上乘客安全

(10) **海事處**加強宣傳工作以提高公眾乘搭出租遊樂船隻及街渡時的安全意識，包括留意哪些類別船隻可提供街渡服務及船上救生衣的存放位置和使用方法等（上文**第 6.23 段**）。

鳴謝

6.25 本署調查期間，獲海事處及運輸署予以配合，申訴專員謹此致謝。專員亦感謝提供資料的相關機構，讓是次調查得以順利進行。

申訴專員公署
檔案：OMB/DI/453
2022 年 9 月

公署會不時在社交媒體上載個別投訴個案的調查報告，歡迎讚好或追蹤本署社交媒體專頁，以獲取最新資訊：

Facebook:
https://www.facebook.com/Ombudsman.HK

Instagram:
https://www.instagram.com/ombudsman_hk/